



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

PARECER - COMISSÃO DE SELEÇÃO (PORTARIA SAS Nº 023/2025)

INTERESSADO: Associação Para Inclusão, Saúde e Educação – Projeto Sol Nascente

ASSUNTO: Impugnação ao Edital de Chamamento Público nº 015/2025 SAS/SDUH

OBJETO: Programa Municipal de Apoio Técnico-Operacional ao Cadastro Único (Ação Integrada de Fortalecimento)

I. RELATÓRIO

Trata-se de Impugnação interposta tempestivamente pela **Associação Para Inclusão, Saúde e Educação – Projeto Sol Nascente**, pessoa jurídica de direito privado, devidamente qualificada, insurgindo-se contra os termos do Edital de Chamamento Público nº 015/2025 SAS/SDUH, promovido pela Secretaria de Assistência Social (SAS) em conjunto com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH) do Município de Santo André.

O certame tem por objeto a seleção de Organização da Sociedade Civil (OSC) para celebração de parceria, por meio de Termo de Colaboração, visando à execução de serviço complementar de apoio técnico e operacional à gestão do Cadastro Único (CadÚnico), conforme especificações constantes do instrumento convocatório.

Em sua peça impugnatória, a requerente alega, em síntese, que o Edital padece de vício de ilegalidade por promover o que denomina de "discriminação indireta" ou "impacto adverso" (disparate impact).

Sustenta a impugnante que o valor mensal de repasse fixado pela Administração Pública, no montante de R\$ 135.000,00 (cento e trinta e cinco mil reais), seria economicamente inviável para Organizações da Sociedade Civil que não possuem a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

A argumentação central reside na tese de que as entidades detentoras do CEBAS gozam de imunidade tributária sobre as contribuições sociais (cota patronal, RAT/SAT, terceiros e PIS sobre folha), o que lhes conferiria uma desoneração de aproximadamente 28% sobre a folha de pagamento.

A impugnante apresenta cálculos matemáticos visando demonstrar que, para uma OSC sem o CEBAS, os encargos tributários reduziram a margem operacional para cerca de 9,4% do valor do repasse, enquanto uma entidade certificada operaria com uma margem de aproximadamente 29,6%.

Conclui que tal disparidade cria uma barreira de entrada intransponível para as entidades não

certificadas, violando, segundo sua ótica, o artigo 23 da Lei Federal nº 13.019/2014, que veda a exigência de certificação como condição de acesso às parcerias

Requer, ao final, a anulação do certame ou a retificação do valor mensal para R\$ 165.000,00, ou ainda a previsão de planilha de custos diferenciada, sob o argumento de restabelecimento da isonomia e da impessoalidade.

É o relatório do essencial. Passa-se à fundamentação e decisão.

II. DA ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, constata-se a tempestividade da impugnação, protocolada dentro do prazo legal previsto no item 21.1 do Edital, que estabelece a antecedência mínima de 10 (dez) dias da data limite para envio das propostas.

Considerando que a sessão de entrega dos envelopes está agendada para o dia 30 de dezembro de 2025 e a impugnação foi apresentada em 22 de dezembro de 2025, o recurso é tempestivo.

A legitimidade da impugnante também resta configurada, na medida em que se trata de Organização da Sociedade Civil interessada em participar do certame, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014.

Conhece-se, portanto, da impugnação, passando-se à análise do mérito.

III. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E DO MÉRITO

A controvérsia central trazida à baila pela impugnante gravita em torno da suposta discriminação indireta decorrente da fixação do valor de referência da parceria, o qual, segundo a tese apresentada, privilegiaria implicitamente as entidades portadoras do CEBAS em detrimento daquelas sujeitas à tributação ordinária.

Em que pese o esforço argumentativo e a construção teórica apresentada pela OSC, a impugnação não merece prosperar, porquanto parte de premissas equivocadas acerca do regime jurídico das parcerias, da natureza das imunidades tributárias e dos princípios que regem a Administração Pública, notadamente a **eficiência** e a **economicidade**.

III.1. Da Legalidade do Valor de Referência e da Inexistência de Discriminação

O valor de referência fixado no Edital, qual seja, R\$ 135.000,00 (cento e trinta e cinco mil reais) mensais, decorre de **prévio estudo técnico e orçamentário** realizado pela Administração Municipal, consubstanciado na disponibilidade financeira das dotações orçamentárias próprias da Secretaria de Assistência Social e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

A fixação do valor teto para a parceria é ato discricionário da Administração, pautado na **pesquisa de preços de mercado e na capacidade de investimento do erário**, visando atender ao **interesse público** com a **máxima eficiência possível**.

A tese de "discriminação indireta" invocada pela impugnante confunde a igualdade de condições de participação com a equalização artificial de custos operacionais.

O Edital é claro ao não exigir o CEBAS como requisito de habilitação ou critério de pontuação, cumprindo rigorosamente o disposto no artigo 23 da Lei Federal nº 13.019/2014. O referido dispositivo legal proíbe que a Administração vede a participação de entidades não certificadas ou que exija a certificação como condição sine qua non para a parceria.

Todavia, a lei não impõe ao Poder Público o dever de majorar os valores das parcerias para compensar a carga tributária das entidades que não gozam de benefícios fiscais.

A isonomia, no contexto das licitações e chamamentos públicos, consiste em oferecer as **mesmas regras, o mesmo objeto e o mesmo valor máximo** a todos os interessados.

Se a Administração Pública fosse obrigada a elevar o valor da parceria para garantir a viabilidade econômica da entidade com a maior estrutura de custos tributários (no caso, a sem CEBAS), estaria, por via transversa, violando o **princípio da economicidade**, pois pagaria um valor superior ao necessário caso a vencedora fosse uma entidade imune ou isenta. Ou seja, a majoração pleiteada pela impugnante resultaria em um dispêndio desnecessário de recursos públicos na hipótese de a vencedora ser uma entidade detentora do CEBAS, transformando a parceria em fonte de lucro excessivo ou superávit desproporcional para esta última, o que é vedado pelo ordenamento jurídico, que exige a aplicação integral dos recursos no objeto.

III.2. Da Natureza Constitucional da Imunidade e seus Efeitos Competitivos

É imperioso destacar que a imunidade tributária das entidades beneficentes de assistência social decorre diretamente do texto constitucional (artigo 195, § 7º, da Constituição Federal) e possui, como escopo, fomentar a atuação do terceiro setor em áreas de relevância social.

Trata-se de uma vantagem competitiva lícita, outorgada pelo Constituinte Originário, que visa justamente fortalecer as entidades que cumprem os requisitos de beneficência.

Ao solicitar que o Município de Santo André estabeleça valores diferenciados ou majore o repasse para "neutralizar" essa diferença tributária, a impugnante requer, na prática, que a Administração Municipal anule os efeitos de uma política constitucional de incentivo fiscal.

Não compete ao Administrador Público, no âmbito de um chamamento municipal, corrigir supostas assimetrias decorrentes da legislação tributária federal.

A vantagem de custos que uma entidade com CEBAS possui em relação a uma sem CEBAS é um fato jurídico e econômico que compõe a realidade de mercado, não constituindo irregularidade do Edital.

Aceitar a tese da impugnante levaria à conclusão de que o Estado deveria sempre balizar seus preços pelos custos do concorrente menos eficiente ou mais onerado tributariamente, o que feriria de morte o princípio da eficiência administrativa.

Se uma entidade possui isenções fiscais que lhe permitem executar o serviço com menor custo ou com maior margem para reinvestimento na própria atividade, isso é benéfico para o interesse público, pois potencializa o alcance das metas sociais.

O papel do Edital é estabelecer um valor justo e exequível – o que a própria impugnante admite ser, ainda que com margem reduzida – e não garantir a mesma taxa de "lucratividade" ou superávit para todos os competidores, independentemente de sua estrutura fiscal.

III.3. Da Vedação à Diferenciação de Preços por Regime Tributário

O pedido subsidiário da impugnante, no sentido de se prever "planilha de custos diferenciada" com valores distintos para OSCs com e sem CEBAS, é juridicamente impossível e flagrantemente inconstitucional.

Tal medida violaria o princípio da impessoalidade e do julgamento objetivo.

Não pode a Administração pagar valores diferentes pela execução do mesmo objeto, com as mesmas metas e qualidade, baseando-se apenas na qualificação tributária da parceira.

O objeto da parceria é o serviço de apoio ao Cadastro Único, e este serviço tem um valor de mercado e uma disponibilidade orçamentária definidos. Pagar R\$ 165.000,00 para a Entidade A e R\$ 135.000,00 para a Entidade B, pela execução idêntica do mesmo plano de trabalho, configuraria ato lesivo ao patrimônio público e quebra da isonomia material.

Ademais, a Lei Federal nº 13.019/2014 estabelece um regime de parceria baseado na cooperação e no alcance de finalidades de interesse público.

O valor repassado deve ser suficiente para a cobertura dos custos. A própria impugnante, em sua demonstração matemática, reconhece que, mesmo sem o CEBAS, haveria um saldo operacional positivo de R\$ 12.640,00 mensais.

Embora alegue ser uma margem exígua, tal confissão demonstra que o valor não é "exequível apenas para entidades com CEBAS", mas sim que exige maior eficiência e controle de gastos das entidades não certificadas.

A execução de parcerias com o Poder Público não tem por finalidade o acúmulo de patrimônio pela entidade, mas sim a realização do objeto social. A existência de saldo positivo, ainda que modesto, comprova a viabilidade técnica e econômica do Edital para o universo geral de proponentes.

III.4. Do Dimensionamento da Equipe e da Autonomia da OSC

O Edital de Chamamento Público nº 015/2025 foi elaborado com base em estudos que consideram a remuneração média de mercado para as funções de Entrevistador Social, Inspetor de Campo e Motorista na região do Grande ABC. O valor global de R\$ 1.620.000,00 anuais é compatível com o dimensionamento da equipe e os custos operacionais previstos.

Cabe à Organização da Sociedade Civil, no exercício de sua autonomia administrativa e gerencial, elaborar um Plano de Trabalho que adeque seus custos à realidade orçamentária proposta.

A alegação de que a "reserva técnica" seria insuficiente para a impugnante reflete uma condição particular da entidade recorrente, e não um vício genérico do instrumento convocatório.

O Edital não pode ser moldado para atender às expectativas financeiras específicas de uma ou outra entidade, mas sim ao interesse coletivo, buscando a proposta mais vantajosa para a Administração.

A "vantagem" aqui não se resume ao menor preço (visto que o valor é fixo), mas à melhor técnica dentro do orçamento disponível.

Se entidades com CEBAS conseguem oferecer o serviço com maior folga orçamentária, podendo eventualmente investir mais em qualificação ou materiais, isso é um reflexo da intenção do legislador ao criar o sistema de certificação, e não uma falha do Município de Santo André.

Ressalte-se, ainda, que o artigo 23 da Lei Federal nº 13.019/2014, ao dispor que a Administração deve facilitar o acesso independentemente de certificação, refere-se à eliminação de barreiras burocráticas e exigências formais de títulos.

Não se pode estender a interpretação do dispositivo para obrigar a Administração a inflacionar

seus custos para acomodar a carga tributária de entidades não certificadas.

A "facilitação do acesso" garante que a porta esteja aberta a todos; não garante que todos terão a mesma facilidade interna para atravessá-la, dadas as suas próprias configurações jurídicas e fiscais.

Por fim, não se sustenta a alegação de violação aos princípios da livre iniciativa ou da eficiência. Pelo contrário, a eficiência impõe que a Administração busque o melhor resultado com o recurso disponível. Se o valor de R\$ 135.000,00 é suficiente para atrair parceiros qualificados (sejam eles detentores de CEBAS ou não, desde que consigam operar dentro desse limite), elevar esse valor sem justificativa técnica de mercado, apenas para subsidiar encargos tributários de terceiros, seria ato de gestão temerária.

O edital permite a ampla participação: qualquer entidade que consiga executar o objeto pelo valor proposto está apta a participar. A decisão de participar ou não, baseada na análise de viabilidade interna de cada OSC, é uma decisão empresarial/organizacional, alheia à responsabilidade do Poder Público

IV. CONCLUSÃO E DECISÃO

Diante do exposto, considerando a análise fática e jurídica apresentada, e tendo em vista que:

1. O CEBAS é uma certificação de natureza fiscal e previdenciária, não constituindo requisito técnico de participação, estando o Edital em conformidade com o art. 23 da Lei nº 13.019/2014 ao não exigí-lo como condição de acesso;
2. O valor de referência do Edital foi fixado com base na disponibilidade orçamentária e em estimativas de mercado, visando à eficiência do gasto público;
3. A fixação de valor único de repasse atende aos princípios da **impeccabilidade, eficiência e economicidade**, sendo vedado à Administração Pública instituir preços diferenciados em razão do regime tributário da proponente;
4. Não há exigência, expressa ou velada, de certificação CEBAS para participação no certame, estando o Edital em estrita consonância com o artigo 23 da Lei Federal nº 13.019/2014;
5. A diferença de custos operacionais decorrente da incidência tributária é uma condição subjetiva da entidade, não cabendo ao Poder Público Municipal onerar o erário para equalizar condições de competitividade que decorrem de norma constitucional (imunidade tributária). A vantagem competitiva das entidades portadoras de CEBAS decorre, portanto, de imunidade constitucional, não cabendo à Administração Municipal majorar valores de repasse para compensar a carga tributária de entidades não imunes, sob pena de violação à **economicidade e ao interesse público**;
6. A diferenciação de valores de repasse com base no regime tributário da proponente feriria o princípio da impessoalidade e do julgamento objetivo;
7. Não há configuração de discriminação indireta, pois o critério de valor teto é objetivo, razoável e fundamentado na disponibilidade orçamentária e no interesse público de obter a melhor execução pelo menor custo possível;
8. A própria impugnante demonstra a exequibilidade do objeto, ainda que com margem reduzida, o que afasta a alegação de inviabilidade absoluta ou direcionamento;

DECIDE-SE por **CONHECER** da impugnação interposta pela Associação Para Inclusão, Saúde e Educação – Projeto Sol Nascente, e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se integralmente os termos do Edital de Chamamento Público nº 015/2025 SAS/SDUH, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Ratifica-se o cronograma do certame, devendo a Comissão de Seleção prosseguir com os atos subsequentes visando à seleção da melhor proposta para o Município de Santo André.

Publique-se. Intime-se.

Comissão de Seleção

Desiree Rossetto de Arruda

Luis Fernando da Silva Rezende

Maria dos Remédios Pereira Alencar Silva

Sueli Aparecida Haither

Paula de Oliveira Lima

Processo nº 15.363/2025

<https://web.santoandre.sp.gov.br/portal/diario-oficial/ver/6330>

DIÁRIO DO GRANDE ABC

Quarta-feira, 3 de dezembro de 2025

PORTARIA 023/2025 - SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - Processo Administrativo 15363/2025. Nomeia membros da Comissão de Seleção do Chamamento Público 015/2025-SAS/SDUH - Programa Municipal de Apoio Técnico e Operacional ao Cadastro Único instituído pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, com alterações promovidas pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, Art. 2º, X, devidamente regulamentada pelo Decreto Municipal nº 16.870, de 26 de dezembro de 2016, Art. 2º, XIII. Ana Claudia de Fabris, Secretária de Assistência Social do Município de Santo André, Estado de São Paulo, no uso e gozo de suas atribuições legais, em especial, o que prevê o inciso I do art. 6º do Decreto Municipal nº 16.870, de 26 de dezembro de 2016. RESOLVE: Art. 1º - A Comissão de Seleção deste Chamamento Público realizado no âmbito da Secretaria de Assistência Social será composta pelos seguintes servidores da SAS: I - Desiree Rossetto de Arruda - IF 61.544-7; II - Luis Fernando da Silva Rezende - IF 54.401-9; III - Maria dos Remédios Pereira Alencar Silva - IF 130.861-0; IV - Sueli Aparecida Haither - IF 51.717-8 e da SDUH: V - Paula de Oliveira Lima - IF 39.129-8. Art. 2º - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação. Ana Claudia de Fabris - Secretária de Assistência Social.



Documento assinado eletronicamente por **Luis Fernando da Silva Rezende, Diretor de Departamento**, em 29/12/2025, às 13:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023 e Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sueli Aparecida Haither, Diretor de Departamento**, em 29/12/2025, às 13:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023 e Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paula de Oliveira Lima, Diretor**, em 29/12/2025, às 15:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023 e Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria dos Remédios Pereira Alencar Silva, Diretor Administrativo e Financeiro**, em 29/12/2025, às 15:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023 e Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico](#).



Documento assinado eletronicamente por **Desiree Rossetto De Arruda, Diretor**, em 29/12/2025, às 15:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023 e Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://cidades.sei.sp.gov.br/rasaopaulo/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0645711** e o código CRC **62F752FC**.